Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
356936

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 8 maart 2013
Onderwerp Herbezinning wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

De plenaire behandeling van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) op 30 oktober 2012 heeft veel vragen opgeroepen in uw Kamer. Deze vragen hebben voornamelijk betrekking op de registratieplicht voor prostituees en de strafbaarstelling en bijbehorende vergewisplicht van de klant. Hiertoe heb ik tijdens de plenaire behandeling in uw Kamer gevraagd het wetsvoorstel aan te houden voor een periode van herbezinning. Ik ben u daarvoor zeer erkentelijk. Met deze brief informeer ik, mede namens mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, over de uitkomsten van de herbezinning.

Inleiding

De opheffing van het bordeelverbod in 2000 beoogde de prostitutiesector beter te reguleren en bij te dragen aan een schone, legale prostitutiesector waarin geen uitbuiting plaats vindt. De doelstelling hiervan was meerledig en betrof onder meer de bestrijding van onvrijwillige prostitutie en de bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik. Uit evaluaties van deze opheffing in 2002[1] en 2007[2] bleken deze doelstellingen niet bereikt. Naast een blijvende slechte sociale positie van de prostituee[3] bleek dat er in deze branche veel uitbuitingssituaties voorkomen. De belangrijkste oorzaken voor het voortbestaan van deze misstanden zijn de gemeentelijke en regionale verschillen in prostitutie- en vergunningenbeleid en het ontbreken van zicht op de branche.

Bij het Coördinatiecentrum Mensenhandel (CoMensha) zijn in 2011, 1222 mogelijke slachtoffers van mensenhandel gemeld. Het grootste deel hiervan is prostitutie-gerelateerd (782). Volgens de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (Nationaal Rapporteur)[4] laten de cijfers slechts een klein deel van de slachtoffers van uitbuiting in de prostitutiebranche zien. De cijfers betreffen namelijk enkel het deel dat zich meldt bij de politie of dat bekend

[1] Kamerstukken II 2001/02, 25 437, nr. 28
[2] Kamerstukken II 2006/07, 25 437, nr. 54
[3] Deze brief maakt - net als het wetsvoorstel en de memorie van toelichting - gebruik van het begrip prostituee, de vrouwelijke vorm van het woord. Hieronder wordt mede begrepen de (mannelijke) prostitué.
[4] Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2012). Mensenhandel in en uit beeld. Cijfermatige rapportage 2007-2011 – zie http://www.nationaalrapporteur.nl/

wordt uit strafrechtelijk onderzoek. Mensenhandel is een ernstig maatschappelijk probleem en een grove schending van de fundamentele mensenrechten. Veelal jonge vrouwen, soms zelfs minderjarig, worden gedwongen om vaak onder mensonterende omstandigheden in de prostitutie te werken. Deze misstanden vinden plaats in de gehele prostitutiebranche; in seksinrichtingen, via escortbedrijven en bij ogenschijnlijk zelfstandig werkende prostituees. Deze situatie vraagt dan ook om een voortvarende aanpak waarin de bestrijding van mensenhandel binnen de branche centraal staat.

Dit kabinet streeft naar een schone, legale branche waarin misstanden hard worden aangepakt en de sociale positie van de prostitutie wordt verbeterd. Hierbij is het dan ook noodzakelijk om zowel de bedrijven in deze branche nader te reguleren, als ook in contact te zijn met – en zicht te hebben op – prostituees.

Mensenhandel

De bestrijding van mensenhandel is een prioriteit van dit kabinet. Bij de aanpak van dit mensonterende delict en de zorg voor de slachtoffers staan preventie, de opsporing en vervolging van de daders en de bescherming van slachtoffers centraal. De afgelopen jaren zijn er veel maatregelen getroffen om mensenhandel te bestrijden en de zorg voor slachtoffers verder te verbeteren. Zo werken onder de ingestelde Task Force Aanpak Mensenhandel de opsporings- en inspectiediensten, gemeenten en overige ketenpartners integraal samen, is er een Rijksbrede aanpak van de loverboyproblematiek en zijn de maximumstraffen voor mensenhandel verhoogd. Deze en andere maatregelen hebben geleid tot een versterking van de aanpak van mensenhandel. Om prostitutie-gerelateerde mensenhandel aan te pakken is de Wrp een noodzakelijk instrument. Door introductie van de Wrp ontstaat er beter zicht op de prostitutiebranche waardoor ook misstanden als mensenhandel beter in beeld komen en doelgerichter kunnen worden aangepakt. De politie kan zich dan vooral richten op de opsporing van gedwongen prostitutie. Het bestuurlijk instrumentarium wordt door dit wetsvoorstel uitgebreid. De Wrp versterkt dan ook in grote mate zowel de strafrechtelijke- als de bestuurlijke aanpak van mensenhandel.

Herbezinning

In de afgelopen periode hebben mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en ik ons herbezonnen op de Wrp. Hierbij is aandacht besteed aan de effectiviteit van verschillende opties bij het reguleren van de prostitutiesector en het tegengaan van misstanden in de branche.

Van de G4plus gemeenten,[5] de VNG en de Nationaal Rapporteur heb ik tijdens de herbezinningsperiode brieven ontvangen. Tevens ben ik met hen, net als met de politie, in gesprek gegaan. Alle partijen hebben aangegeven het gehele wetsvoorstel onmisbaar te vinden om tot een sluitende aanpak te komen voor een schonere, legale branche waarin misstanden hard worden aangepakt. Mijn overwegingen treft u onderstaand aan.

<u>Landelijk verplicht en uniform vergunningenstelsel</u>

[5] Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Alkmaar, Eindhoven, Leeuwarden en Den Bosch.

De noodzaak voor een landelijk en uniform vergunningenstelsel wordt door alle partijen onderschreven. De huidige situatie met lokale en regionale verschillen is onwenselijk en leidt tot waterbedeffecten. Met het landelijk uniform vergunningsstelsel wordt onder meer elke bedrijfsmatige exploitatievorm van prostitutie in elke gemeente vergunningplichtig. De registers voor escortvergunningen en van ingetrokken/geweigerde vergunningen, alsmede de stevige uniforme eisen aan de exploitant, zijn aan het landelijk uniform vergunningenstelsel gekoppeld.
De noodzaak en effectiviteit van deze onderdelen van het wetsvoorstel staan buiten kijf. Het vergunningenstelsel en het register voor escortvergunningen reguleren de situaties en gedragingen binnen de branche. Dit zijn belangrijke instrumenten om onder exploitanten het kaf van het koren te scheiden. Exploitanten die zich niet aan de regels houden, zullen niet langer een seksbedrijf kunnen uitbaten. Daarmee wordt een bron van misstanden bestreden.

<u>Registratie prostituees</u>
Voor een schonere, legale branche waarin misstanden hard worden aangepakt is enkel nadere regulering van de bedrijven in de branche onvoldoende. Zicht op alle werkzame prostituees is een noodzakelijke voorwaarde. Hiervoor is een vorm van registratie nodig, wat tevens een verplicht contactmoment mogelijk maakt.
In het vergunde deel van de branche is het denkbaar een verplicht contactmoment als vergunningsvoorwaarde voor een exploitant op te nemen. Echter het niet vergunde deel (de zogenoemde thuiswerkers) blijft hierdoor onbereikbaar voor hulpverlening en onzichtbaar voor toezicht en handhaving. Het overgrote deel van de in Nederland werkzame prostituees werkt niet in het vergunde deel, maar thuis of in hotels. De registratie dient er juist toe deze prostituees meer in zicht te krijgen en contactmomenten met hen te creëren.

Tijdens de herbezinning is, gelet op de vragen in uw Kamer, nagedacht over alternatieven voor een landelijk registratiesysteem.
Een van deze alternatieven is het stellen van wettelijke aanvullende eisen/kwalificaties aan de beroepsgroep (zoals de leeftijdverhoging), bijvoorbeeld in de vorm van certificering. Hieraan zouden verplichte contactmomenten kunnen worden gekoppeld. Om dit mogelijk te maken blijft een vorm van inschrijving, registratie van de prostituee noodzakelijk. Hiervoor is een veilig en privacybeschermend systeem nodig. Ik concludeer dat dit niet leidt tot een beter zicht op de branche en een betere aanpak van misstanden in de sector dan de beoogde centrale registratie in de Wrp. Deze optie zal dan ook tot onnodige vertraging leiden en dat is gelet op de urgentie om de problematiek aan te pakken onwenselijk.
Ook de optie om gemeenten zelf te laten bepalen wat zij bij verordening eisen van in de gemeente werkende prostituees heb ik nader bezien. Thans kennen enkele gemeenten een vorm van registratie (bijvoorbeeld Utrecht) of verkennen de mogelijkheden hiertoe. Uit de onlangs verschenen evaluatie van maatregelen tegen mensenhandel in de gemeente Utrecht blijkt dat de registratieplicht bijzonder veel voordelen oplevert; er is meer zicht op de activiteiten die zich afspelen, het contact met de prostituees is sterk verbeterd, in een op de acht registratiegesprekken worden er duidelijke signalen van mensenhandel opgevangen die worden doorgezet naar de politie en hulpverlening, en de ketensamenwerking tussen hulpverlening, politie, OM en gemeente is sterk

verbeterd.[6] In combinatie met de overige genomen maatregelen om mensenhandel tegen te gaan is deze registratie succesvol in de strijd tegen mensenhandel. Ik constateer echter een probleem bij het registreren op lokaal niveau. Dit leidt mogelijk tot een waterbedeffect en gemeentelijke verschillen, zoals die nu ook bestaan in de huidige gemeentelijke vergunningverlening. Verschillende vormen van registratie per gemeente leiden bovendien mogelijk tot grotere privacyrisico's dan de voorgenomen, met waarborgen omklede landelijke registratie. De vluchtigheid van de branche, die zich kenmerkt door een groot aantal verplaatsingen, zorgt verder voor praktische problemen bij lokale registratie. Prostituees zouden zich in elke gemeente opnieuw moeten inschrijven, mogelijk onder verschillende voorwaarden, tenzij alle gemeenten gezamenlijk tot een uniforme inschrijvingsbewijs zouden komen (iets wat mogelijk zeer fraudegevoelig is). Consequentie is in ieder geval een niet-sluitend systeem.

Mij is hieruit gebleken dat een landelijk registratiesysteem de meest veilige en betrouwbare manier is om in contact te komen met prostituees, zicht te krijgen op de branche en hiermee te beantwoorden aan de urgentie van de problematiek:

- Het geeft de mogelijkheid om alle prostituees voorlichting te geven over gezondheid (GGD), over hun rechten en plichten, mogelijkheden voor hulpverlening en om signalen van onvrijwilligheid op te vangen. Dit versterkt de sociale positie van de prostituee.
- Het voorkomt een vlucht naar niet-gereguleerde vormen van prostitutie.
- Het zorgt voor een sluitend systeem van zicht en controle op alle vormen van prostitutie. Meer zicht en controle is noodzakelijk voor de signalering van misstanden en de mogelijkheid om gerichter in te zetten op de aanpak van aan prostitutie gerelateerde mensenhandel.
- Het zorgt voor een zichtbaar onderscheid tussen legale en illegale prostitutie. Een onderscheid wat noodzakelijk is om gericht tegen mogelijke mensenhandel te kunnen optreden aangezien misstanden zich gemakkelijker in het illegale deel van de sector voordoen.

Landelijke registratie maakt het ook mogelijk om op effectieve en efficiënte wijze te toetsen op de leeftijd van prostituees. De voorgestelde leeftijdsverhoging, die in dit wetsvoorstel is gekoppeld aan de registratie, beschouw ik als een van de effectieve maatregelen ter bestrijding van gedwongen prostitutie.

Het sluitstuk van het systeem is de strafbaarstelling en de vergewisplicht van de klant. Als klanten uitsluitend gebruik mogen maken van de diensten van geregistreerde prostituees is dit niet alleen normstellend, maar leidt dat ook tot verkleining van het niet-gereguleerde deel van de prostitutiesector. Dit is juist het deel van de prostitutiesector waar misstanden zich makkelijker kunnen voordoen. Daarom, aansluitend aan de registratieplicht van prostituees, wordt ook de klant verplicht zich ervan te vergewissen of hij diensten afneemt van een geregistreerde prostituee. Voor een schonere legale branche dient ook de klant een zekere verantwoording te nemen.
Indien een klant een bordeel of raam bezoekt, of diensten afneemt van een escortbedrijf, moet hij zich ervan vergewissen of het om een vergund bedrijf gaat. Een vergund prostitutiebedrijf mag immers, op straffe van intrekking van de vergunning, slechts geregistreerde prostituees voor zich laten werken. Dit zal nadrukkelijk worden gecontroleerd. De klant mag er daarom op vertrouwen dat

[6] Evaluatie breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel (januari 2013), gemeente Utrecht.

de aldaar werkzame prostituees geregistreerd zijn. In de gevallen waarin een klant diensten wenst af te nemen van zelfstandig werkende prostituees, is de directe vergewisplicht aan de orde.

Ik heb begrip voor de gevoelens in uw Kamer waar het gaat om de bescherming van privacy van de prostituee. Er zijn veel bedenkingen geuit over de inrichting van het systeem. In lijn met de algemene wens van de Eerste Kamer wordt de inrichting van het systeem eerst in gang gezet nadat het wetsvoorstel in beide Kamers is aangenomen. Op die manier kan ik de geuite bezwaren en bedenkingen maximaal benutten in de ontwikkeling en uitvoering van het registratiesysteem. Vanzelfsprekend wordt bij de ontwikkeling van het systeem een 'Privacy Impact Assessment' (PIA) uitgevoerd om ex-ante te evalueren of de privacy voldoende is geborgd bij het aanleggen van het databestand met persoonsgegevens. Het landelijk register voor prostituees voorziet in alle waarborgen en zal de zwaarst mogelijke beveiliging krijgen op basis van de meest moderne technieken. 'Identity management' wordt zodanig toegepast dat de vertrouwelijkheid van de gegevens in het register is verzekerd. De principes van 'privacy by design' worden toegepast bij het ontwerp van het register. Er worden slechts drie cijferreeksen, versleuteld, opgenomen in het register (BSN-nummer, een registratienummer en een telefoonnummer), waarvan slechts één indirect te herleiden is tot een natuurlijk persoon. Tevens vindt er geen koppeling plaats met andere systemen en heeft alleen de beheerorganisatie toegang tot het systeem. Behandelend gemeenteambtenaren die intermediair zijn tussen prostituee en register, hebben zelf geen toegang tot het register. Toezichthoudende ambtenaren hebben evenmin toegang tot het systeem: zij kunnen het systeem slechts bevragen op de drie cijferreeksen. Gelet op de noodzaak van een vorm van registratie van prostituees, is het voorgestelde landelijk register de meest veilige en betrouwbare oplossing.

Sociale positie prostituee

De slechte sociale positie van de prostituee blijft een punt van zorg. Nadere regulering van de branche brengt hier verbetering in. Bij algemene maatregel van bestuur (amvb) worden nadere regels gesteld aan exploitanten met betrekking tot hygiëne, gezondheid, veiligheid en zelfbeschikkingsrecht van een prostituee die werkt in een seksbedrijf. Dit versterkt de positie van de prostituee ten opzichte van de exploitant. Het contactmoment tijdens de registratie van prostituees geeft de mogelijkheid om hen uitvoerig te informeren over hun rechten en plichten en mogelijkheden voor hulpverlening. Het voornemen is om zowel de branche, als organisaties die in nauw contact staan met de branche te betrekken bij het vormgeven van de informatiepakketten voor prostituees. Te denken valt aan organisaties als Stichting Geisha en SOA-Aids Nederland. Het is van belang dat prostituees zich bewust zijn van mogelijke misstanden in de prostitutiebranche en dat hun weerbaarheid hiertegen wordt vergroot. Hiermee wordt getracht de prostituee in een positie te brengen waarin de prostituee zelf voor haar rechten kan opkomen. Ook de verwijzing naar mogelijkheden om te stoppen met prostitutie via uitstapprogramma's komt in het contactmoment terug. Ingevolge het wetsvoorstel zijn er, alvorens de prostituee daadwerkelijk met een registratienummer aan het werk gaat, minimaal twee contactmomenten bij de gemeente. Daarna zal elke drie jaar een verplichte contactmoment zijn bij de vernieuwing van de registratie. Bij de uitwerking van de amvb zal, net als tijdens de herbezinning, uitvoerig overleg worden gevoerd met het ministerie van SZW om stevig in te zetten op het verbeteren van de sociale positie van de prostituee.

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
Directie Veiligheid en Bestuur

Conclusie herbezinning
Ik heb begrip voor de geuite zorgen door de leden van uw Kamer ten aanzien van het landelijk registratiesysteem en heb alle argumenten en opties opnieuw zorgvuldig gewogen. Ik kan niet anders concluderen dan dat de wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche nodig is om de misstanden in de prostitutiesector, waaronder mensenhandel, harder aan te pakken en om te zorgen voor een schonere, legale branche. De kracht van het voorstel zit in de combinatie van instrumenten in een sluitend systeem, die tezamen met de extra inspanningen van alle betrokkenen leiden tot voornoemde doelstelling. Bovendien ben ik, samen met mijn ambtgenoot van SZW, van mening dat de invoering van de Wrp de meeste kans biedt om de sociale positie van de prostituee te verbeteren.

Indien uw Kamer tot aanvaarding van het wetsvoorstel over gaat, richt ik mij op directe inwerkingtreding van de bepalingen met betrekking tot het uniform vergunningstelsel.
Alle bepalingen met betrekking tot de registratie van prostituees zullen zo spoedig mogelijk, maar pas nadat beide Kamers akkoord zijn met de uitwerking hiervan in de amvb, in werking treden. Het ontwerp van de amvb zal ik voorleggen aan beide Kamers der Staten-Generaal. Zodra het wetsvoorstel is aanvaard, start ik met de bouw van het registratiesysteem en de uitwerking van de registratieplicht in de amvb. Dit gebeurt snel, zorgvuldig en in overleg met betrokken partijen. Op grond van artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zal over het ontwerp van de amvb advies worden gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). De uitkomsten van het PIA worden bij deze adviesaanvraag meegestuurd. Ten slotte wordt conform de vaste procedure advies gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

De betrokkenheid van de Staten-Generaal is blijvend gewaarborgd door de evaluatiebepaling in het wetsvoorstel. Hierin is vastgelegd dat de minister van Veiligheid en Justitie binnen drie jaar na inwerkingtreding van het landelijk register voor prostituees, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid van deze wet in de praktijk.

Ik verzoek u dan ook om de behandeling van het wetsvoorstel voort te zetten.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten